

农村新一轮土地延包30年效率与公平的研究

——来自Y省J区D村调利不调地的案例证据

娄磊¹, 洪名勇^{1*}, 钱龙²

(1. 贵州大学经济学院, 贵州 贵阳 550025;
2. 南京财经大学粮食和物资学院, 江苏 南京 210003)



摘要 农村第二轮土地承包30年期限已经陆续到期。基于Y省J区D村新一轮土地延包30年试点工作中形成的以调利不调地为核心要义的资源配置方式, 深入探究农村第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中效率与公平的关系。结果表明, 以调利不调地为核心要义的资源配置方式, 一方面通过借助社会大规模参与脱贫攻坚以及乡村振兴战略的制度遗产, 满足了极少数无地少地农户的利益需求, 在集体层面上保障了全体集体经济组织成员的公平公正; 另一方面, 对绝大多数农户采取顺延承包的土地延包方式, 不断放活农地经营权的自由流转, 推动了新一轮土地延包30年试点工作高效开展, 进而实现了效率与公平的有机统一。同时, 构建开展新一轮土地延包30年试点工作的分析框架, 进一步拓展了社会分配理论的应用场景。

关键词 新一轮土地延包; 调利不调地; 效率与公平; 社会分配

中图分类号: F321.1 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2024)02-0188-09

DOI编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.02.017

土地制度是一个国家尤为重要的生产关系安排, 是一切制度中最为基础的制度^[1]。在当前中国农村人地不匹配矛盾极为严重的现实背景下, 中国农村承包地在第二轮土地承包30年到期后如何处置成为当下亟待解决的重要问题^[2]。对此, 党的十九大报告提出, “保持土地承包关系稳定并长久不变, 第二轮土地承包到期后再延长30年”。2019年颁布的《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》进一步明确强调, “第二轮土地承包到期后应坚持延包原则, 不得将承包地打乱重分, 确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定”。2022年中央一号文件进一步指出, “开展第二轮土地承包到期后再延长30年整县试点”, 将土地延包试点范围由整村、整乡扩大至整县。2023年中央一号文件继续强调, “研究制定第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作指导意见”。国家出台上述政策的核心目的: 一是保持农村稳定, 通过延长土地承包期, 赋予农民长期而稳定的承包权, 既可以为农民提供最基础的生存保障, 还能够在经济波动时发挥农村作为社会稳定蓄水池的作用; 二是促进发展, 长期且稳定的农村土地产权是放活农地经营权的必要前提, 通过土地经营权的自由流转, 可以有效解决土地细碎化问题, 推动农村新型农业经营主体发育和现代农业的发展^[3]。

当然, 为实现上述的双重目标, 土地承包政策的核心价值追求一直试图在效率和公平之间寻求平衡^[2]。一方面, 希望强化农地产权稳定性, 促进土地经营权的自由流转, 提高土地的利用效率; 另一方面, 保证土地承包权的公平公正, 防止动摇农村稳定的根基^[3]。但是, 自“再延长三十年”和“长久不变”等的土地承包政策出台以来, 中国农村的土地延包问题已然成为政学两界一直争论的焦点话题, 主要表现在: 第二轮土地承包30年期限到期后如何高效开展新一轮土地延包工作? 自1984年第一

收稿日期: 2023-04-09

基金项目: 国家自然科学基金地区项目“空间距离、关系强度与农地流转契约履约机制研究”(72163003); 国家自然科学基金面上项目“农业社会化服务对化学农资减量施用的影响: 理论机制、效应识别与政策优化”(72273061)。

*为通讯作者。

次农地确权固化以来,怎样化解累积40多年的人地不匹配的疑难杂症?依旧延续“生不增,死不减”的土地承包模式是否合理?事实上,对上述一系列现实问题的回答一定程度上体现出经济学资源配置理论中效率和公平之间的博弈关系^[2]。

目前,中国农村土地家庭联产承包责任制秉承“按户发包、人人有份”的基本原则,目的就是让全体集体经济组织成员能够公平享有土地承包的权能^[2]。但是,伴随城镇化进程的快速推进、市场经济的迅猛冲击以及由传统小农经营模式引致的土地分散细碎化格局犹存,促使大量农户从事非农生产与就业,造成其对土地依赖程度进一步降低,进而导致土地抛荒弃耕现象普遍等弊端,严重阻滞农地经营权流转的有效放活,不益于中国农业生产经营朝向市场化、现代化、适度规模化的方向发展,而农村承包地的生产“效率”既与国家粮食安全战略紧密关联,又和以收入为核心的农民根本利益息息相关^[4]。不过,就中国农村土地承包制度中“公平”和“效率”之间关系的研判而言,不仅存在对当前土地分配公平性提出质疑的论断^[5],农村土地分配中“公平”与“效率”可以相互抵消的观点^[6],乃至“公平”与“效率”均难以取得的言论^[7]。

纵观中国农村新一轮土地延包30年试点工作的实施方案发现,存在两种分歧的土地延包方式:一是保持承包地现状,开展顺延,对因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形进行个例调整;二是通过打乱重分的大调整方式抑或多退少补的小调整方式均分承包地^[8]。这两种土地延包方式都会导致上级政策内容无法与地方实际适配,带来效率损失或公平缺失等弊端。因此,如何在新一轮土地延包30年工作中实现效率与公平的有机统一至关重要。为此,本文利用实地调研中Y省J区D村第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中调利不调地的典型案例,提炼新一轮土地延包30年试点工作中实现效率与公平有机统一的资源配置方式,为其他农村地区第二轮土地承包到期后再延长30年工作有序推进提供借鉴。

一、文献综述与案例选择

1. 土地延包效率与公平的关系

效率与公平是对立统一的,土地延包效率和公平的关系与土地调整密切相关^[4]。相关研究认为,开展新一轮土地延包30年试点工作时通常面临直接顺延和土地调整两种选择^[8]。从最新修订的《农村土地承包法》《民法典》以及《物权法》等法律法规和政策文件的有关精神来分析,当前国家意志更加希望在土地调整上保持一定的耐力和定力^[9],倾向利用就业扶持以及健全社会保障体系等手段从“地外”来化解人地紧张关系^[10]。但是,在第二轮土地承包30年漫长的期限里,村集体^①的代理人村干部以及集体内部的村民不仅会因为生老病死、婚丧嫁娶以及人口流动导致动态变化,而且其还均有自身的利益诉求^[11],相当比重农户渴望在新一轮土地延包改革工作中调整土地。于是,关于承包地到期后的“调与不调”带来的地权是否稳定的问题,引致出能不能保障效率与公平有机统一的争论在政学两界表现得异常激烈。

一是土地调整带来的效率损失。具体体现在:第一,频繁的土地调整会破坏农村土地产权稳定性,降低农户对承包地的投资预期与投资激励,不利于土壤肥力的提升以及损害地力的可持续性^[12]。第二,农业发展的特殊性决定其投资回报存在一定周期,例如新型农业经营主体要想实现规模化生产,应当以流转适度规模且具有稳定期限的农地经营权为前提,而土地调整将会直接影响新型农业经营主体稳定经营的预期,导致其偏好于转入未有经历过频繁调地行为农户的土地,不利于农地经营权的自由流转^[4,9]。第三,经常性调地既造成农户家庭承包经营土地狭小、细碎的格局,又阻碍农业专业化、规模化与现代化的发展进程,不益于农地生产效率的提升^[13]。二是土地调整推动公平实现。首先,土地调整通过维持土地细碎化的格局在保障社会公平方面具有一定的合理性^[14]。可能的解释

① 村集体是农民集体的简称。其中,农民集体这一提法可以参见如2018年新修订《中华人民共和国农村土地承包法》(简称《农村土地承包法》)中的第十三条。

主要体现在:一方面土地拥有耐久性、保有利益以及投资利益,让土地具有不可被替代的保障性功能;另一方面,在城乡刚性二元经济结构的发展环境中,中国农村居民社会保障水平相对低下,且社会保障制度尚未健全,城乡福利保障资源未能够实现均等充分配置,土地自然而然便成为数以亿计农民赖以生存的保障之源,兼有养老保障、就业保障以及生存保障的多重功效^[15]。因此,不论是“进一步”的土地财产性功能,还是“退一步”的土地生产性功能,农户实现土地功能分化时,土地的保障性功能不仅没有失去,而且还愈发强化土地的财产性功能和生产性功能^[16]。同时,在国家权利对村庄不断渗透,法律、社会认同与调地规则的地方制造,农户资源禀赋以及农户政治资源与行为能力的多重因素驱动下,促使土地调整有其存在的必要性^[17]。其次,土地调整确保起点公平^[2]。均田承包的集体经济组织成员权能够保证每个农民对集体土地享有同等的权利,实现“耕者有其田”,创造了一种起点上的公平^[10]。特别是,当农村劳动力遭遇突发性破坏事件(如2003年的非典疫情、2008年的金融危机以及2019年年底的新冠肺炎疫情)冲击时,可以“留有后路”,返乡就地就业,降低损耗程度^[15]。

现有研究在奠定本文研究基础的同时,仍旧存在一定的研究空白。本文利用Y省J区D村第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中形成的调利不调地这一典型案例证据,深入探究在新一轮土地延包30年试点工作中如何实现效率与公平有机统一的?因此,本文的边际贡献在于:一是基于Y省J区D村形成调利不调地的新一轮土地延包30年试点工作方案,可以为中国其他农村地区第二轮土地承包到期后再延长30年工作实现效率与公平有机统一提供一套全新土地延包模式。二是立足Y省J区D村第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中探索出调利不调地的案例,并构建开展新一轮土地延包30年试点工作的分析框架,进一步拓展了社会分配理论的应用场景。

2. 研究方法与案例选择

本文使用案例研究方法系统且全面探究Y省J区D村新一轮土地延包30年试点工作中形成调利不调地的土地延包方式是如何实现效率和公平有机统一的。案例研究被认为是讲好中国故事,促进形成具有中国特色、中国风格、中国气派的过程研究范式的最佳方法之一^[18],有利于在中国农村第二轮土地承包到期后再延长30年改革试点这个具备中国特有的情境中深入探究中国的现实问题以及诠释其中的中国意义。

案例选择主要有以下三个方面的依据:第一,典型代表性。D村于2020年12月31日第二轮土地承包30年期限到期,且D村2020年年初被农业农村部选定为Y省唯二的第二轮土地承包到期后再延长30年试点村。同时,D村所在镇以及所在J区分别在2021年和2022年被农业农村部确定为Y省第二轮土地承包到期后再延长30年试点镇与试点区。第二,可研究性。D村第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中形成调利不调地的土地延包方式不仅得到D村绝大多数农户认可,而且还在整镇以及整区新一轮土地延包30年试点工作中均得到示范性推广。第三,实证可行性。贵州大学农村土地制度创新研究中心团队成员分别于2020年8月16—23日、2021年11月26日—12月2日、2022年7月4—6日以及2023年2月22—26日在Y省J区共计开展为期23天19夜驻村式深度调查,组织开展有区级座谈会3次,乡镇级座谈会10次,村级座谈会58次。同时,利用设计好的问卷在J区58个村随机开展关于第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作农户满意度问卷调研,共计获取调查问卷916份,且问卷有效率为100%。于是,本文利用调研搜集的一手和二手资料与数据,使用案例分析法全方位对单一案例进行规律总结和深度探究,提炼D村新一轮土地延包30年试点工作中调利不调地的特有运行机制。

二、推进新一轮土地延包30年试点工作的模式选择

Y省J区D村在新一轮土地延包30年试点工作中形成以调利不调地为核心要义的资源配置方式,一方面通过借助社会大规模参与脱贫攻坚以及乡村振兴战略的制度遗产,让村集体可以利用集体公益性岗位的优先就业权和集体资产收益分配权等权益的充分调配来实现极少数无地少地农户

的利益需求;另一方面,村集体对绝大多数农户采取顺延承包土地延包方式的同时,不断放活农地经营权自由流转,进而实现了效率与公平的有机统一。

1. 调利:落实利益补偿,公平实现

自脱贫攻坚以及乡村振兴战略实施以来,D村在社会力量大规模援助下,集体经济得到长足有效发展。具体体现在:一是社会力量帮扶D村村集体创办一个初具规模且有一定收益的鲜切花加工厂,自此开始拥有属于村集体的收益;二是社会力量援助D村村集体创办一家服装厂,设置一些公益性岗位,交由村集体进行公益性岗位的具体分配。因此,村集体能够有效利用集体公益性岗位的优先就业权和集体资产收益分配权落实4户无地少地农户的利益补偿,促使公平公正得以落实^①。

在第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中,D村村集体对全村425户农户相关信息进行了统一摸排,确定4户属于无地少地农户。D村在没有预留机动地的现实窘境下^②,如何妥善处理这4户特殊农户的土地需求问题,成为D村新一轮土地延包30年试点工作的首要难题。于是,在新一轮土地延包30年试点实践工作中D村村集体通过对村集体利益的有效调配,落实利益补偿,让4户无地少地农户可以享有与D村其他农户同样公平公正的生存发展权。具体措施是:第一,D村村集体利用集体公益性岗位的优先就业权通过就业来保障无地少地农户的相关权益。首先,在尊重无地少地农户意愿选择的前提下,D村村集体利用服装厂公益性岗位的优先就业权,通过就业方式保障2户有劳动能力农户的生存发展权益。其次,2户农户在学徒期间不仅每人能够获得3000元/月工资,而且还会有专人来教授其生产服装的技能。3个月学徒期结束后,他们可以选择按照计时或计件工资形式来获取更高的工资收入,多劳多得。同时,依据访谈数据显示,2户农户成为熟练工人后,所有成员均能够获得4500~7000元/月的工资。最后,D村村集体服装厂提供公益性岗位的优先就业权让2户农户就近实现就业以及保障他们基本生存发展需求的同时,深深吸引那些外出从事非农业生产或就业的农户返乡就业,有效解决了D村诸如“留守儿童”与“空巢老人”等系列社会性难题^③。

“村集体协商一致向村里2户有劳动能力且无地少地农户提供服装厂公益性岗位优先就业权,这一尝试的出发点是保证他们享有公平公正的生存发展权利,但是我们心里对这2户农户是否满意村集体的这个安排以及是否能够保障他们基本生存发展权利是没有底的。庆幸的是,近一年的实践已经证明村集体这一举措是具有突破性的,既保障2户农户基本生存发展权,还极大带动部分外出务工农户回归家乡、就近就业,同时让村里不再几乎全是‘三八六一九九’。”(D村村支书,访谈记录:20211128CM)^④

第二,D村村集体利用集体资产收益分配权给予无地少地农户一定经济补偿来保障他们的相关权益。一是在考虑无地少地农户意见以及结合D村村集体建议的基础上,D村村集体通过利用村集体鲜切花加工厂的集体收益分别给予2户基本丧失劳动能力农户(均为1人户)相应经济补偿来维持他们的基本生存发展权利。二是依据访谈数据显示,2021年初,村集体鲜切花加工厂成立了5年时间,且已经实现盈利。于是,D村通过利用村集体鲜切花加工厂的集体收益给予这2户农户4800元/(年·户)的经济补偿,这和Y省J区2021年给予这2户农户4920元/(年·户)低保补助几乎相当。三是虽然D村村集体分配给2户基本丧失劳动力的1人户的经济补偿依旧有点微薄,但是充分展现出D村村集体希望借助赋权和慈善的方式来保障困难群众的基本生存发展权^⑤。

① 数据源于实地调研。

② 机动地是在农村土地承包经营时,有些村集体经济组织为以后可能进行的土地调整而预先留出的土地。2003年《农村土地承包法》明确规定,已留有“机动地”的地方,必须将“机动地”严格控制在耕地总面积5%的限额之内,并严格用于解决人地矛盾,超过的部分应按公平合理的原则分包到户;不足5%的,不得再增加机动地。2018年新修订的《农村土地承包法》进一步要求,村集体不可以预留机动地。

③ 访谈记录编码规则:前8位数为访谈日期(例如20211128代表2021年11月28日),后面几个字母是受访者姓名的缩写,对受访者的原话进行了一定的文字再加工。

“怎么都不会想到我这样一个既没有土地也没有劳动能力,整天依靠政府低保过日子的人,在新一轮土地延包30年试点工作中,虽然没有分得土地,但是村集体每个月按时给予我一定的经济补偿,不仅让我的生活质量得以提升,而且让我感觉到村集体是充满公平正义的,是真正在关心和照顾像我一样弱势群体的。”(D村唯二无地少地且无劳动能力的1人户,访谈记录:20211130LDM)

2. 不调地:顺延承包,放活农地经营权,效率实现

D村村集体在第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作的具体实践中严格遵循国家顶层设计的意志,对D村绝大多数农户采取顺延承包的土地延包方式的同时,不断放活农地经营权自由流转,推动D村新一轮土地延包30年试点工作得以高效开展。具体来看:第一,采取顺延承包的土地延包方式。首先,D村于2018年年底基本上完成新一轮农村土地承包经营权确权登记颁证工作,妥善解决了农户承包地块面积不准、四至不清等问题。鉴于此,D村村集体立足新一轮农地确权政策的制度遗产,充分利用确权证书上农户土地承包的相关信息,在进行新一轮土地延包30年试点工作时直接对421户有确权证书的农户采取顺延承包的土地延包方式。其次,由于村集体和421户农户之间的信息几近是完全对称的,从而减少了对农户信息的摸排成本以及签订土地延包合同的频次,同时还有效维持了农户对原有承包地投资的排他占有。最后,根据随机入户调研数据(317份农户问卷)显示,所有访谈农户都支持村集体在借助新一轮农地确权制度遗产的前提下,开展新一轮土地延包30年试点工作。

第二,放活农地经营权自由流转。一是在2018年新修订的《农村土地承包法》出台以前,D村大量农户外出非农就业的同时,几乎不会将土地经营权进行流转,D村全村土地流转率仅仅维持在15%的水平,远远低于全国2017年年底37%的承包地流转率^[21],直接导致D村土地弃耕或者抛荒现象较为严峻。二是D村承包地经营权主要在邻居或者亲戚间进行流转,承包地经营权流转通常也以短期、口头约定、无偿式为主,农户根本没有意识到承包地经营权流转存在的巨大经济价值。三是2018年D村农地确权颁证工作完成之后,彻底明确土地关系,划清权益界限,激发农业农村发展活力^[22],且极大激励熟人之间的农地流转趋于非人格化和高租金化,增强农户农地流转交易的谈判地位和议价能力^[23]。四是D村为有效杜绝绝大多数农户顺延承包地之后,一部分农户外出从事非农生产或就业很大概率上存在抛荒或弃耕的行为,于是村集体积极引导这部分农户以长期、书面合约、有偿的方式将其承包地经营权进行流转。五是在摸排有农地经营权流转意愿农户的基础上,村集体充当一个中介角色,把土地连片规模化后再以较为合适的价格出租给村集体引进的资质优良的新型农业经营主体,这样农户不仅可以获得土地租金收益,还能够就近在新型农业经营主体内务工,获取租金和务工的双重收益。六是根据访谈资料以及随机入户调研数据显示,D村农户在与村集体签订新一轮土地延包30年合同以后,农地抛荒弃耕的现象很少再发生,土地经营权流转率提升至32%,土地流转租金保持在1000~3000元/亩,土地流转书面式合同签订率高达85%以上,土地流转以3年及以上的中长期流转期限为主的农户占比76%,从而有效放活了农地经营权自由流转。

“选择什么样的土地延包方式,村集体具有一定的话语权与灵活性,村集体一致同意让421户农户直接顺延承包,既符合国家大政方针的基本要求,也让村集体节省大量的人力物力财力成本开支。不过,由于以前村里存在土地弃耕或者抛荒现象,在土地顺延承包的同时,村集体积极引导有外出非农就业或有土地流转意愿的农户积极参与土地经营权流转,极大放活村里土地经营权的自由流转,土地流转率也得到空前提升。”(D村村主任,访谈记录:20211201ZGS)

Y省J区D村第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中形成以调利不调地为核心要义的资源配置方式,不仅推动了D村土地延包工作顺利完成,而且农业农村部在Y省J区第二轮土地承包到

期后再延长30年整乡以及整县试点工作中,全部采用D村调利不调地的土地延包方式,从而促使农户土地延包合同的签订率高达99%,农户的满意度高达98%以上(见表1)。

“D村第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中形成的调利不调地土地延包新方式,实现资源配置效率和公平的有机统一,在整乡和整县试点工作中也均取得良好成效。D村调利不调地这一成功经验值得在Y省其他农村地区的新一轮土地延包30年工作中推广开来”(Y省农业农村厅党组成员、副厅长,访谈记录:20220705ZJ)

表1 调利不调地土地延包方式的绩效

试点范围	试点性质	延包方式	合同签订率/%	特殊农户数	调研的行政村数	农户户数	农户满意度/%
J区D村	整村试点	调利不调地	99.06	4	1	317	99.37
J区7个乡镇	整乡试点	调利不调地	99.14	51	52	537	99.44
J区1个镇	整县试点	调利不调地	99.23	15	5	62	98.39

三、理论构建:开展新一轮土地延包30年试点工作的分析框架

通过利用Y省J区D村第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作形成的以调利不调地为核心的资源配置方式,本文构建了开展新一轮土地延包30年试点工作的分析框架(图1)。首先,村集体在第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中发挥着至关重要的作用。作为架起中央以及地方各级政府与农户之间桥梁联系的基层组织,村集体选择调利不调地的方式来开展新一轮土地延包30年试点工作,一方面是由于顶层设计要求稳定压倒一切,突出强调第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作保持土地承包关系长久不变的基本原则,因而不调地可以实现稳定农村土地产权的要求,为农地经营权高效流转打下良好产权预期的坚实基础,体现出村集体对上负责的政策执行方式;另一方面,正是因为在中国农村差序格局、关系网络以及信任机制的深刻影响下,村集体是全体集体经济组织成员的利益代表,要确保他们均可以得到公平公正的对待,于是利用调利的方式来保证极少数无地少地农户的诉求,表明村集体对下能够有效落实农户的现实需求。当然,无疑进一步说明,村集体在新一轮土地延包30年试点工作中选择调利不调地的土地延包方式,最大程度上实现了顶层政策设计内容和D村地方现实相互适配,实现了第二轮土地承包到期后再延长30年效率和公平有机统一的最终目标。

其次,不调地是国家意志的体现,体现出对效率的追求。一是顺延承包显示出要持续强化农村土地产权稳定性。尽管在时间节点上存在一定的偶然性,但是第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作本质上可以认为是对2018年年底基本结束的新一轮农地确权政策改革的延续。因此,稳定的农村土地产权必将强化对农户土地经营权的保障,特别是对于农户土地转出收益的法律保护,这时农户对农地的排他能力、谈判能力和交易能力也会相应提高,他们能够在法律允许的范围内自由地处置土地的承包经营权,有效遏制土地弃耕或者抛荒现象再发生^[24]。二是放活土地经营权表现出对土地资源的优化配置。当前解决中国农业低效率生产的有效措施就是不断放活农地经营权的自由流转,不仅可以缓解土地细碎化的难题,而且还能够利用适度的土地经营规模来实现农业生产的规模化、现代化和市场化^[25]。

最后,调利保障公平公正,展现出社会分配存在的巨大优势。不调地可以通过顺延承包,放活农地经营权的形式来推动新一轮土地延包30年试点工作的高效开展。但是,怎样通过调利的方式来推动公平公正的实现?即如何真正落实极少数无地少地农户的利益补偿?这将是D村村集体需要直面的一大难题,具体主要表现在:一方面在中国中西部的绝大部分农村地区,村集体基本上没有属于集体层面的高收益;另一方面,在推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作时村集体中实质

上存在极少数无地少地农户,正是由于在政策执行时需要依据少数服从多数的原则,因而这样的制度惯性让基于理性人思维的绝大多数农户很大程度上会对这些极少数无地少地农户的权益置之不顾,许诺的利益补偿最终也可能只是一张空头支票。不过,无论是在脱贫攻坚期间,还是在实施乡村振兴战略期间,社会力量的参与颇为重要。《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中同时提到,“健全社会力量参与机制,引导激励社会各界更加关注、支持和参与脱贫攻坚”“凝聚全社会力量,扎实有序推进乡村振兴”。可见,正是由于脱贫攻坚与当前乡村振兴战略中一系列引导社会力量参与乡村生产经营与发展建设的制度遗产,村集体才能够通过对集体公益性岗位的优先就业权和集体资产收益分配权实现有效配置,保障极少数无地少地农户的利益需求,让全体集体经济组织成员在集体层面上得以被公平公正对待。

四、理论对话:对社会分配理论的应用

社会分配是中国一个本土化的概念^[26]。厉以宁率先提出要合理利用人们基于道德之上的捐献、捐赠、捐助等公益慈善的社会分配^[27]。他进一步强调,立足道德力量作用收入的社会分配,包括社会公益事业把人们捐赠的钱财用于帮助低收入家庭,也包括人们自愿从事的帮助低收入家庭脱贫的捐献;同时,也会有不少人或向慈善机构捐献,或自行向受灾群众捐款,这些都属于社会分配的范畴^[28]。事实上,社会分配具有较为广泛的内涵与外延,狭义的社会分配指公益慈善,而广义的社会分配则包括公益慈善、关系分配和分享经济等多种资源分配形式^[29]。因此,社会分配被看作继市场主导和国家主导的分配之后,由社会力量主导的一种新型分配形式^[30]。在这三种类型的分配中,如果说市场分配基于效率原则,负责“做大蛋糕”,以及国家分配基于制度化的公平正义原则,负责“分好蛋糕”;那么社会分配则基于道德情感上的自愿原则,负责“奉献蛋糕”,三者分别追求“有效市场”“有为政府”和“有爱社会”的目标^[29]。此外,社会分配具有对市场分配和国家分配的不足进行弥补和矫正的功能^[31]①(图1)。

针对D村而言,社会力量援助D村开办了一家鲜切花加工厂和一家服装厂,自此D村在拥有集体收益的同时,还充当具体负责公益性岗位分配的角色。此外,村集体作为社会力量援助农户的一个中间组织载体,一方面要负责对接社会力量投入到农村的系列资金、技术、设备、人才以及有关经营管理知识等;另一方面,还要尽最大可能将社会力量援助带来的相关收益配置给那些相对比较弱势的群体,来实现其最基础的生存与发展权利,进而在集体这一层面让所有集体经济组织成员获得公平公正的对待。具体体现在:一是D村村集体利用服装厂设置的公益性岗位,让2户有劳动能力且无地少地农户优先享有公益性岗位的就业权,弥补无地少地给其造成相关权益的缺失;二是村集体将鲜切花加工厂累积的集体收益,直接分配给2户无地少地且丧失劳动力的1人户相应经济补偿,用以维持其基本的生存和发展权利。正是因为村集体有效承接并进一步将社会力量的援助在D村实现落地,D村村集体才能够利用集体利益落实对极少数无地少地农户的利益补偿,促使第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中调利的具体措施未存在虚置的境况。同时,村集体利用调利的方式维系了相对弱势群体最基本的生存和发展权利,充分体现出社会分配所具备的无私奉献和追求共同富裕的本质特性,从而保障了全体集体经济组织成员在集体层面上实现了公平公正。

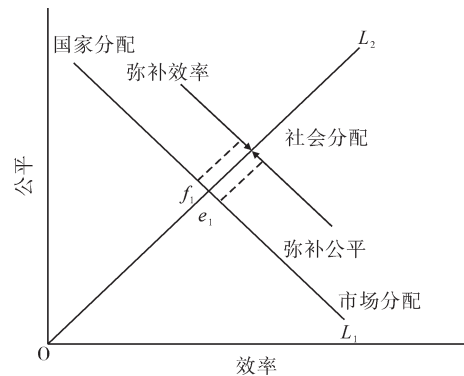


图1 开展新一轮土地延包30年试点工作的社会分配理论模型

① L_2 线上任一点均体现了绝对公平和绝对效率的统一。不过,现实世界中却不存在这般情形,因而本文认为稍微的效率损失或者公平损失均可以表示效率与公平的相对有机统一,即图1中 f_1 与 e_1 两点形成的线段之内。

五、结论与讨论

当前,中国农村地区第二轮土地承包30年期限已经陆续到期,新一轮土地延包30年试点工作正有条不紊开展着。在第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中实现资源配置效率与公平的有机统一,不仅与农户的权益直接相关联,而且有助于村集体工作的顺利推进,同时还有利于在全社会营造一种效率与公平必须兼顾的良好风气。于是,基于Y省J区D村新一轮土地延包30年试点工作中形成以调利不调地为核心要义的资源配置方式,本文深入探究了农村第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作中效率与公平的关系。研究表明:第一,新一轮土地延包30年试点工作中形成以调利不调地为核心要义的资源配置方式,一方面通过借助社会大规模参与脱贫攻坚以及乡村振兴战略的制度遗产,满足了极少数无地少地农户的利益需求,在集体层面上保障了全体集体经济组织成员的公平公正;另一方面,对绝大多数农户采取顺延承包的土地延包方式,且进一步放活农地经营权的自由流转,推动了新一轮土地延包30年试点工作高效开展,从而实现了效率与公平的有机统一。第二,本文构建的开展新一轮土地延包30年试点工作的分析框架,进一步拓展了社会分配理论的应用场景。

基于上述研究结论,本文强调:一是试点工作要全面考量农村具体的人地变化情况和农民的合理诉求,充分尊重农民的意愿和主体地位,赋予村集体一定的自主决策空间。二是积极引导社会力量加大对农村的援助力度,同时结合其援助具备公益和慈善的性质,进一步加强社会力量对无地少地农户援助的针对性和有效性。三是效率和公平是辩证统一的,新一轮土地延包30年试点工作务必要兼顾效率和公平的有机统一,防止试点工作中出现效率损失或公平缺失的现象。

参 考 文 献

- [1] 洪名勇. 中国农地产权制度变迁:一个马克思的分析模型[J]. 经济学家, 2012(7): 71-77.
- [2] 姚志. 二轮承包到期后农地调整的理论逻辑与社会影响[J]. 现代经济探讨, 2021(1): 104-112.
- [3] 祝天智. 农村土地承包政策中的效率与公平张力及其消解[J]. 求实, 2020(6): 96-106, 110.
- [4] 刘灵辉, 张迎新. 二轮延包中的公平与效率问题研究[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2022(5): 84-93.
- [5] 汪险生, 郭忠兴, 宋宇, 等. 第二轮土地承包即将到期之际农户稳定土地承包关系的意愿分析[J]. 中国农村经济, 2023(3): 157-177.
- [6] 姚洋. 集体决策下的诱导性制度变迁——中国农村地权稳定性演化的实证分析[J]. 中国农村观察, 2000(2): 11-19, 80.
- [7] 黄少安, 刘明宇. 农地产权冲突、经济绩效与土地制度创新差异化原则——《农村土地承包法》的法与经济学分析[J]. 财经问题研究, 2008(4): 3-11.
- [8] 林煜. 二轮延包中土地承包经营权主体资格的认定——以“整户消亡”为视角[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2021(6): 133-140.
- [9] 韩长赋. 中国农村土地制度改革[J]. 农业经济问题, 2019(1): 4-16.
- [10] 姚志. 中国农村人地矛盾:未现之谜与二轮延包处置思路[J]. 经济体制改革, 2021(6): 77-83.
- [11] 郑淋议, 刘琦, 李丽莉, 等. 家庭承包制度改革:问题、取向与进路——基于产权强度、长度和广度的视角[J]. 经济社会体制比较, 2022(6): 65-74.
- [12] DEININGER K, JIN S. The impact of property rights on households' investment, risk coping, and policy preferences: evidence from China[J]. Economic development and cultural change, 2003, 51(4): 851-882.
- [13] 程令国, 张晔, 刘志彪. 农地确权促进了中国农村土地的流转吗?[J]. 管理世界, 2016(1): 88-98.
- [14] 姚洋. 中国农地制度:一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2000(2): 54-65, 206.
- [15] 冯华超, 卢扬, 钟张宝. 论土地调整的合理性与必要性——兼论土地制度改革的方向[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018(1): 10-17.
- [16] HONG M Y, LOU L. Research on the impact of farmland transfer on rural household consumption: evidence from Yunnan Province, China[J]. Land, 2022, 11: 2147.
- [17] 姚树荣, 陈锴民, 崔耀文. 土地要素市场化配置与畅通国民经济循环[J]. 政治经济学评论, 2022(6): 35-53.
- [18] 王凤彬, 张雪. 用纵向案例研究讲好中国故事:过程研究范式、过程理论化与中西对话前景[J]. 管理世界, 2022, 38(6): 191-213.

- [19] 刘灵辉,向雨瑄.第二轮土地延包中无地少地农户的权益保障策略研究[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2022(2):90-98.
- [20] BRASSELLE A S, GASPART R, PLATTEAUL J P. Land tenure security and investment incentives: puzzling evidence from Burkina Faso[J]. Journal of development economics, 2002, 67(2): 373-418.
- [21] 丰雷,孙丹,严金海.农民参与、程序公平与征地满意度——基于2019年“千人百村”调查的实证分析[J].中国土地科学,2021(3):29-39.
- [22] 耿鹏鹏,张路瑶,罗必良.农地确权如何影响农户消费?[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(4):155-164,185-186.
- [23] 耿鹏鹏,罗必良.农地确权是否推进了乡村治理的现代化?[J].管理世界,2022,38(12):59-76.
- [24] 郑淋议.农地产权稳定性对农户耕地抛荒行为的影响[J].中国人口·资源与环境,2022,32(12):166-175.
- [25] 罗必良.农地确权、交易含义与农业经营方式转型——科斯定理拓展与案例研究[J].中国农村经济,2016(11):2-16.
- [26] 赵新峰,程世勇.中国特色第三次分配的生成逻辑与实践路径[J].公共管理学报,2023,20(3):1-12.
- [27] 唐任伍,李楚翘.共同富裕的实现逻辑:基于市场、政府与社会“三轮驱动”的考察[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(1):49-58.
- [28] 厉以宁.论“两个一百年”的奋斗目标和“中国梦”的实现[J].理论学习与探索,2019(6):10-13.
- [29] 王宁.角色扮演、场域切换与第三次分配——兼论分享经济作为广义第三次分配[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(2):1-14.
- [30] 江亚洲,郁建兴.第三次分配推动共同富裕的作用与机制[J].浙江社会科学,2021(9):76-83,157-158.
- [31] 孙春晨.实现共同富裕的三重伦理路径[J].哲学动态,2022(1):13-20.

Research on the Efficiency and Fairness of the New Round of Farmland Contract Extension in Rural Areas for 30 Years

——A Case Study of D Village of J District in Y Province

LOU Lei, HONG Mingyong, QIAN Long

Abstract The 30-year term of the second round of farmland contracting has been expiring one after another. Based on the resource allocation mode with the core principle of adjusting benefits without adjusting farmland formed in the new round of 30-year pilot work of farmland contract extension in D village, J District, Y Province, this paper explores the relationship between efficiency and fairness in the pilot work of 30-year contract extension after the expiration of the second round of farmland contract. The research results show that the resource allocation mode with the core principle of adjusting benefits without adjusting farmland, on the one hand, meets the interests of a very small number of landless rural households through the institutional heritage of large-scale social participation in poverty alleviation and rural revitalization strategy, and ensures the fairness and justice for all members of the collective economic organization at the collective level. On the other hand, the vast majority of rural households have adopted the way of extending the contract of farmland, continuously activating the free circulation of farmland management rights, promoting the efficient implementation of a new round of 30-year pilot work of farmland contract extension, and thus realizing the organic unity of efficiency and fairness. At the same time, the analytical framework for a new round of farmland contract extension pilot work for 30 years constructed in this paper further expands the application scenario of social distribution theory.

Key words a new round of farmland contract extension; adjusting benefits without adjusting farmland; efficiency and fairness; social distribution

(责任编辑:金会平)